Achim Trube

Vom Sozialstaat zum Konditionalstaat – Grundzüge des Umbaus und die Folgen für das gesellschaftliche Gefüge

Vorbemerkungen

Das Sozialstaatspostulat in der Bundesrepublik ist im Wesentlichen ein Adjektiv in der Verfassung, das durch die konkrete Sozialpolitik der vergangenen fünf Jahrzehnte substanziell gefüllt wurde. Die Strategie des „Dritten Weges" der modernisierten Sozialdemokratie führte Ende der 1990er / Anfang der 2000er Jahre in der Bundesrepublik über die sozialpolitische Komponente des „Aktivierenden Sozialstaats" („Fördern und Fordern") zunehmend in eine Umgestaltung des herkömmlichen Welfare- zum Workfarestate, der keine staatliche Leistung mehr ohne (Arbeits-) Gegenleistung der Bürger gelten lassen will. Angesichts des – trotz momentaner Entspannung – im langfristigen Trend permanent rückläufigen Angebots an regulärer Erwerbsarbeit beginnt die Workfare-Strategie nun zur merklichen Prekarisierung der Menschen ohne Arbeit beizutragen und bedingt damit gesellschaftliche Exklusion.

Der herkömmliche Wohlfahrtsstaat der ersten fünfzig Jahre dieser Republik wurde und wird im Zuge eines umfassenden Modernisierungsprojekts sowohl der rot-grünen Regierung vormals als auch der schwarz-roten Koalition aktuell als im Grunde weitgehend dysfunktional und dringend reformbedürftig hypostasiert, um so die Notwendigkeiten fundamentaler Veränderungen im gewachsenen System sozialer Sicherung zu begründen und als politisch unabweisbar einzubringen. In der Regierungserklärung „Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung" führte der damalige Kanzler Schröder im Herbst 2002 dazu bezeichnenderweise geradezu beispielhaft aus:

„Der allgegenwärtige Wohlfahrtsstaat, der den Menschen die Entscheidung abnimmt und sie durch immer mehr Bevormundung zu ihrem Glück zwingen will, ist nicht nur unbezahlbar. Er ist am Ende auch ineffizient und inhuman. Deshalb fördern wir die Eigenverantwortung und die Kräfte der Selbstorganisation in der Gesellschaft" (Schröder 2002, S. 10).

Der Dritte Weg

Es ist unübersehbar, der Sozialstaat alter Provenienz stand in der neuen Sozialdemokratie und ihrer Regierungsverantwortung auf dem konzeptionellen Prüfstand. Die politische Agenda forderte eine grundlegende Modernisierung, die – wie es die Sozialwissenschaftler Heinze und Strünck einmal formulierten – „Die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure in eine neue Balance bringen …" will (2001, S. 164), und die – wie es Bernhard Blanke u.a. ausdrückten, eine neue „shared responsibility" installiert, die „ … weniger nach der Verantwortung *des* Sozialstaats als nach der Verantwortung *für den* Sozialstaat …" fragt (2002, S. 29). Konzeptionell – so betonten die Vertreter des Modernisierungsansatzes – geht es nicht um Sozialabbau, sondern um Fördern und Fordern, nicht um schlichte Privatisierung, sondern um Aktivierung; zudem soll der Einzelne sich nicht allein überlassen bleiben, sondern der Staat verlangt zivilgesellschaftliches Engagement, das die erforderliche Unterstützung bieten soll (vgl. Evers/Leggewie 1999; Heinze/Strünck 2000; Blanke/v. Bandemer 1999; Bußmann/Stöbe-Blossey 2003; Schröder 2003).

So gesehen ist der aktivierende Sozialstaat insgesamt ein dreifaches Reformprojekt, das erstens auf die Neugestaltung sozialer Leistungen (vgl. Mezger/West 2000, Opielka 2004; Boeckh/Huster/Benz 2006), zweitens auf die Neugestaltung der Verwaltung (vgl. Blanke u.a. 2002; Damkowski/Rösener 2003) und nicht zuletzt drittens auf die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger (vgl. Heinze/Strünck 2000) abzielt.

Das Konzept des aktivierenden Sozialstaats ist sicherlich einerseits durchaus ein „Kind der ökonomischen Krise“, andererseits ist es aber auch das Ergebnis einer bewussten Neuorientierung in der Sozialpolitik. Zumindest vom Ansatz her handelt es sich demnach nicht schlicht um eine „politische Notschlachtung“ des Wohlfahrtsstaats in Krisenzeiten, sondern explizit um ein theoretisch unterfüttertes Projekt, wie die vorangestellten Zitate auch aus der Sozialwissenschaft schon deutlich machten.

Die Wurzeln des Konzepts des aktivierenden Sozialstaats liegen im angelsächsischen Raum und in der so genannten Theorie des Dritten Weges von Anthony Giddens (1999), dem sozialwissenschaftlichen Wegbereiter von New Labour. Mit dem Kampf um die politischen Mehrheiten in den 90er Jahren wurde dem damals herrschenden neoliberalen Konzept des sozialpolitischen Lean-Managements und der Privatisierung (Thatcher u.a.) seitens der so genannten Neuen Sozialdemokratie ein andersartiges Verständnis von Private-Public-Partnership gegenübergestellt, das sich ebenso deutlich von der traditionellen Wohlfahrtsstaatlichkeit wie vom konservativen Sozialabbau zu distanzieren suchte. Anthony Giddens machte die Situation klar, indem er sagte: Ich möchte

„ … in die Debatte um die Zukunft sozialdemokratischer Politik eingreifen, wie sie zur Zeit in vielen Ländern geführt wird. Die Gründe für diese Debatte liegen auf der Hand: die Auflösung des ‚Sozialstaatskompromisses’ in den Industrieländern … die endgültige Diskreditierung des Marxismus und die tiefgreifenden sozialen, ökonomischen und technologischen Veränderungen …“ (1999, S. 7).

Die Strategie des Dritten Weges – oder zumindest ihre sozialpolitische Komponente, d.h. der aktivierende Sozialstaat mit dem operativen Konzept des Förderns und Forderns – ist zwischenzeitlich zu einer Art „Erfolgsstory“ geworden, die weit über den angelsächsischen Raum hinaus in Westeuropa Verbreitung fand, sodass viele Länder diese Entwicklung schon weit mehr vorangetrieben haben, als dies bislang in der Bundesrepublik der Fall war. Auch die parteipolitischen Grenzen der Sozialdemokratie hat die Strategie des Dritten Weges inzwischen deutlich überwunden, was man leicht daran erkennen kann, dass der Jargon der Aktivierung ebenso wenig aus der policy von CDU/CSU und FDP als auch aus der der Grünen wegzudenken ist (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/6951, 14/7293, 14/7443). Nicht nur in der SPD – hier aber mit der Engstirnigkeit des Konvertiten – herrscht das Bewusstsein:

„Entweder wir modernisieren … oder wir werden modernisiert …“ (SPD, S. 13).

Dieser Gedankengang unterstellt zweierlei: Erstens es gäbe unabweisbare Sachzwänge zur Umgestaltung des Sozialstaats und zweitens das Ergebnis dieser Umgestaltung wäre die Rettung desselben, der ansonsten letztlich unaufhaltsam zu Grunde geht.

Das Sozialstaatspostulat

Geht man nun diesen Überlegungen etwas detaillierter nach, so stellt sich sofort die erste Frage, was denn der Sozialstaat bisher eigentlich war. Die rechtsformale Antwort hierauf ist erschreckend schlicht: Der Sozialstaat war und ist ein Adjektiv im Grundgesetz, das wenig konkretisierende Rechtsnormierung in der Verfassung selbst erfahren hat. In Artikel 20 Abs. 1 heißt es bestechend einfach:

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“.

Und im Artikel 28 Abs. 1 taucht das Sozialstaatsgebot dann noch einmal auf, wo eingefordert wird:

„Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“

Während der *Rechts*staat in vielen individuell einklagbaren Artikeln eine deutliche Konkretisierung erfuhr – etwa in der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit nach Artikel 4, in der Meinungsfreiheit nach Artikel 5, in der Garantie des Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Artikel 10 usw. –, blieb der *Sozial*staat im Grundgesetz eigentlich bis auf die unverbindliche Feststellung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Artikel 14 und der Sozialisierungsoption in Artikel 15 seltsam konturenlos. Individuelle Sozialrechte, wie etwa ein Recht auf Wohnung, ein Recht auf Arbeit, ein Recht auf gesetzlich geschützte, arbeitsfreie Sonn- und Feiertage, wie sie z.B. noch in der Weimarer Verfassung oder einzelnen Landesverfassungen der Bundesrepublik formuliert wurden, fehlen im Grundgesetz völlig. Der historische Hintergrund dieser „offenen Gestalt" des Sozialstaatsgebots war folgender (vgl. auch Hartwig 1977): Die im parlamentarischen Rat vertretenen Mütter und Väter des Grundgesetzes hatten äußerst divergierende Vorstellungen von einer Sozialstaatsverfassung, die von der sozial flankierten Marktwirtschaft bis hin zum staatssozialistischen Modell reichten. Selbst die CDU forderte in ihrem Ahlener Programm von 1947 bekanntlich noch die Verstaatlichung der gesamten Grundstoffindustrie. Angesichts nun dieser kontroversen Vorstellungen und des Genehmigungsvorbehalts der Alliierten – vor allem der USA – fand das Sozialstaatsgebot in der Verfassung keine weitere Konkretisierung und man erhoffte sich jeweils durch die politischen Mehrheiten oder im Zuge der alsbald ersehnten Wiedervereinigung dann einen – den eigenen Vorstellungen entsprechenden – Gestaltungsspielraum.

Prägend für das *konkrete* Gesicht des Sozialstaats der Bundesrepublik war dann tatsächlich die christlich-konservative Mehrheit im Parlament der ersten Legislaturperioden, die erstens ein pluralistisches Sozialstaatsmodell mit freien und öffentlichen Trägern auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips der katholischen Soziallehre favorisierte und zweitens zudem das Sozialstaatsgebot durch die Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft konkretisierte, die sich auf das Postulat von sozialer Gerechtigkeit und Wohlstand verpflichtet sah (vgl. Thieme 1991, S. 33 ff.). Zentrale Bezugsnorm jedweder Sozialpolitik war immer das Gebot der Menschenwürde aus Artikel 1 GG, das auch im SGB I die grundsätzliche Leitvorstellung sozialstaatlicher Maßnahmen kodifizierte.

Diese dann nach zahlreichen politischen Auseinandersetzungen quasi ins „Allgemeingut" aller Parteien übergegangenen Essentials des Sozialstaats in der Bundesrepublik Deutschland wurden – wie bei unbestimmten Rechtsbegriffen in der Gewaltenteilung üblich – auch noch entscheidend über die höchstrichterliche Rechtssprechung konkretisiert, wobei die staatsrechtliche Fundamentalnorm selbst in ihrem Wesensgehalt allerdings, wie die ersten 20 Artikel des Grundgesetzes überhaupt, politisch unabänderlich und damit auch nicht disponibel ist. Grundsätzlich befasste sich bereits schon 1954, d.h. noch vor Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes, das Bundesverwaltungsgericht mit der sozialstaatlich entscheidenden Frage, ob es einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe geben müsse, der zwingend aus der Verfassung herzuleiten sei, und kam dann bei der Prüfung der Normen aus dem Grundgesetz zu folgendem Schluss:

> „Mit dem Gedanken des demokratischen Staates wäre es unvereinbar, dass zahlreiche Bürger, die als Wähler die Staatsgewalt mitgestalten, ihr gleichzeitig hinsichtlich ihrer Existenzsicherung ohne eigenes Recht gegenüberständen" (BVerwGE 1/161f.).

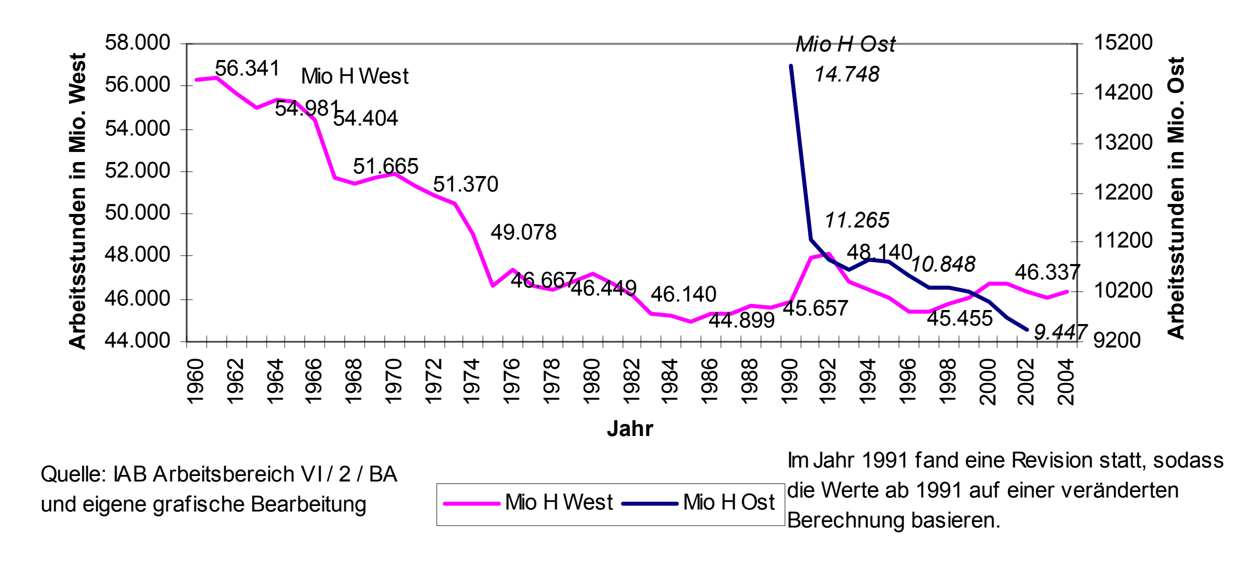
Somit wurde der Sozialstaat, und zwar was die letzte existenzielle Sicherung seiner Bürger betrifft, ausdrücklich als voraussetzungs- und bedingungslos verstanden, wobei dies offensichtlich schon aus dem rechtsstaatlichen Fundament ableitbar ist.

Der neue Tenor der Sozialpolitik

Der aktuelle Tenor der Sozialpolitik klingt da schon deutlich anders: Im neuen Sozialgesetzbuch Band II (SGB II), der Grundsicherung für Millionen Arbeitslose und ihre Familien, sucht man vergebens nach dem Verweis auf die Menschenwürde, sicherlich auch weil alle Leistungen, sogar solche wie Schuldner- und Suchtberatung oder psychosoziale Betreuung, ausschließlich für die Reintegration in den Arbeitsmarkt funktionalisiert sind (§ 16).

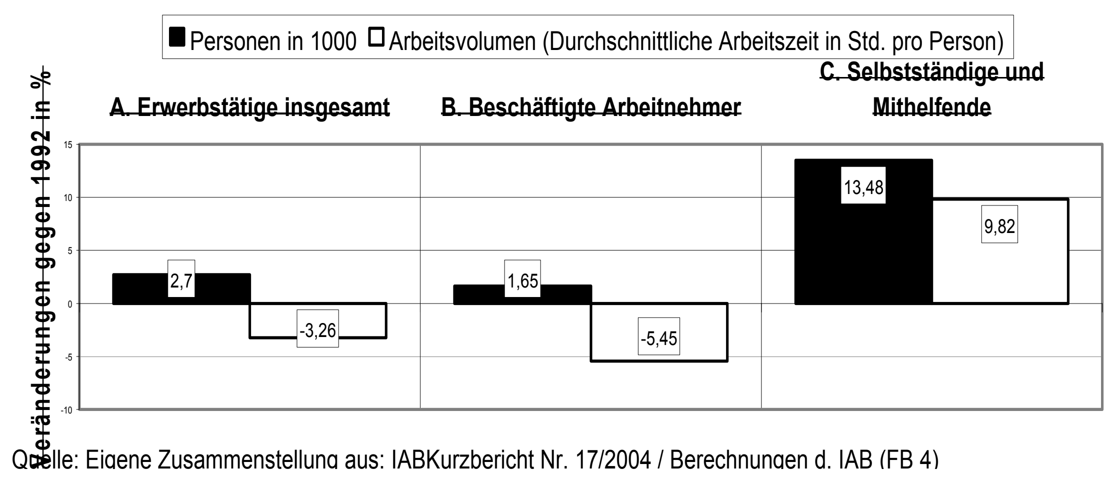
Bei einem Defizit von über sechs Millionen fehlenden Stellen in der bundesdeutschen Arbeitsmarktbilanz, die sich trotz demografischer Entspannung in den nächsten Jahrzehnten nur partiell verbessern wird (vgl. Althammer 2003), wirkt diese Fokussierung auf Arbeit eher skurril und ökonomisch kontraproduktiv. Im Megatrend geht – wie komplexe Langzeituntersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen – in der Bundesrepublik das Arbeitsvolumen deutlich zurück, wobei dieser Trend unabhängig von den diversen Entwicklungen der Konjunktur und Erwerbsbevölkerung zu beobachten ist (vgl. Abb. 1). Sicherlich ist die beobachtbare Entwicklung nicht zuletzt auch ein Resultat der „Technischen Revolution", die den Faktor „Arbeit" zunehmend über „intelligentes Kapital" – wie etwa EDV, Industrieroboter u.Ä. – substituiert. Dies führte in den vergangenen 40 Jahre durch Produktivitätsfortschritt zu einer Reduktion von Arbeitsstunden in mehrfacher Millionenhöhe.

Abbildung 1: Arbeitsvolumen Erwerbstätige in Deutschland von 1960-2004 abhängig Beschäftigte und Selbstständige (2-fach Skalierung West/Ost)



Besonders bemerkenswert ist der beobachtete Trend, weil der kontinuierliche Rückgang des Arbeitsvolumens zugleich mit einem Anstieg sowohl von abhängigen Beschäftigungsverhältnissen als auch von selbstständiger Tätigkeit verbunden ist – also sich die rückläufige Erwerbsarbeit auf immer mehr „Köpfe" verteilt (vgl. Abb. 2). Dies macht sowohl den ökonomisch als auch politisch induzierten Prozess der Prekarisierung evident.

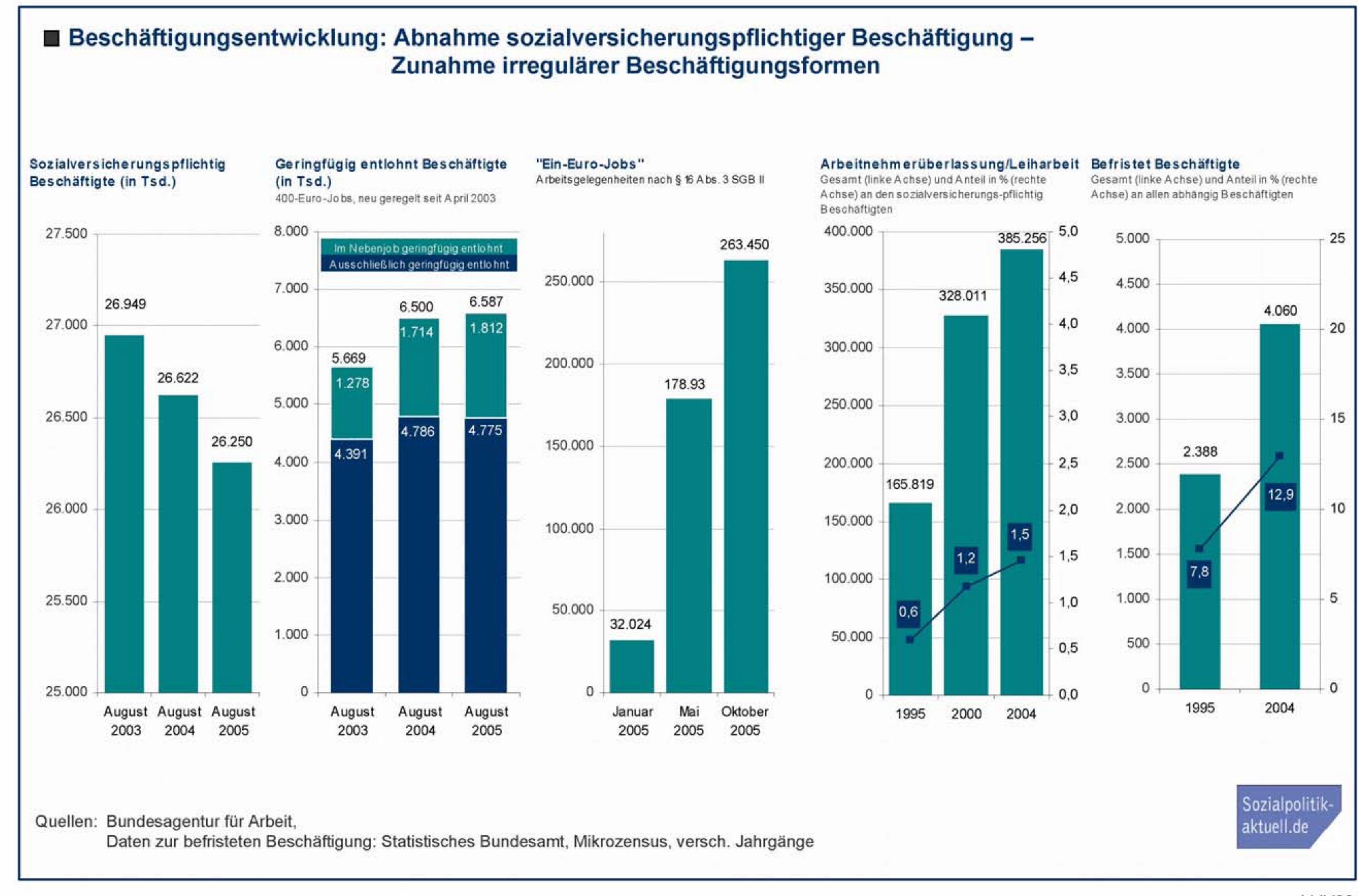
Abbildung 2: Veränderungen Erwerbstätige und Arbeitsvolumen 1994/2004



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus: IABKurzbericht Nr. 17/2004 / Berechnungen d. IAB (FB 4)

Hanna Arendt hat einmal in den 60er Jahren recht hellsichtig gesagt, der Arbeitsgesellschaft ginge die Arbeit aus (vgl. 2002, S. 13). Auch wenn dies in seiner Absolutheit eine recht gewagte Behauptung ist, kann der oben beschriebene Trend der Verringerung des Arbeitsvolumens wohl kaum übersehen werden. In diesen Zeiten aber ausgerechnet das, was immer schon *Voraussetzung* des Bezugs von Leistungen war, - nämlich Arbeitsbereitschaft und Tätigkeit – nunmehr zum alles überspannenden und fast *einzig legitimen Ziel* von Sozialpolitik zu machen, ist letztlich völlig kontraproduktiv, da dies die Arbeit immer mehr und tiefer greifend prekarisieren wird. (vgl. Abb. 3). Schon im vergangenen Jahr (2005) befanden sich über 5,31 Mill. Menschen in öffentlich subventionierter Prekärbeschäftigung, d.h. Mini-Jobs, Ich-AGs, Ein-Euro-Jobs, (vgl. Verdi 2006), was die politische Förderung der Erosion regulärer Erwerbstätigkeit erschreckend deutlich macht.

Abbildung 3: Prekäre Beschäftigung



Grafik entnommen aus: http://www.sozialpolitik-aktuell.de

Offensichtlich geht – wie die Abbildung 3 erkennen lässt - der Anstieg prekärer Beschäftigung auf Kosten der regulären sozialversicherungspflichtigen Arbeit, was nicht zuletzt ein Resultat der politischen Förderung dieser marginalen Formen der Erwerbstätigkeit ist.

So ist es denn auch nicht erstaunlich, dass schon im § 2 des neuen Sozialgesetzbuches Band II der „Grundsatz des Forderns“ aufgestellt wird, der die Verpflichtung zu unentlohnter Arbeit ohne Sozialversicherungsschutz kodifiziert:

„Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, hat der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine ihm angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen“.

Die asymmetrische Konditionalität von Fordern und Fördern liest sich in diesem Zusammenhang konkret so:

„Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts *dürfen* nur erbracht werden, soweit die Hilfebedürftigkeit nicht anderweitig beseitigt werden kann“ (§ 3 Abs. 3),

während andererseits formuliert wird,

„Leistungen zur Eingliederung in Arbeit *können* erbracht werden, soweit sie unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit … für die Eingliederung notwendig sind.“[1]

Eine der längsten Rechtsvorschriften in diesem Gesetzeswerk ist übrigens der § 31, der die Bestimmungen zur Absenkung und Streichung des Arbeitslosengeldes II enthält, so auch die Umkehr der Beweislast, wenn die Agentur für Arbeit Vorwürfe erhebt, dass der Arbeitslose gegen Zumutbarkeit- oder Mitwirkungsvorschriften verstoßen habe, was dann dem Beschuldigten selbst den Nachweis seiner Unschuld auferlegt. Das erinnert nur noch wenig an den alten rechtsstaatlichen Grundsatz „in dubio pro reo“ (d.h. im Zweifel für den Angeklagten) bzw. es korrespondiert noch weniger mit dem bislang geltenden Sozialstaatsverständnis, zu dem das Bundesverfassungsgericht bereits 1973 erläuternd festgehalten hat:

„Von der Gemeinschaft aus betrachtet, verlangt das Sozialstaatsprinzip staatliche Für- und Vorsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder *Schuld*[2], Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entwicklung behindert sind“ (BVerfGE 35/236).

Der Sozialstaat kannte also bislang ausdrücklich kein Schuld- oder Gegenleistungsprinzip, sondern er aktivierte sich selbst – quasi von Amts wegen -, wenn es um die letzte existenzielle Sicherung seiner Bürger ging. So hieß es denn auch bestechend schlicht und offen im § 5 des bis Ende 2004 geltenden (BSHG):

„Die Sozialhilfe setzt ein, sobald dem Träger der Sozialhilfe … bekannt wird, dass Voraussetzungen für die Gewährung vorliegen.“

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) kennt eine solche Regelung überhaupt nicht mehr. Der aktivierende Sozialstaat meint heute offensichtlich nicht mehr so sehr die Aktivierung der Behörden als vielmehr die Aktivierung seiner Bürger zur unentlohnten Arbeit als Gegenleistung für Transfers.

---

[1] Hervorhebungen „*dürfen*“ und „*können*“ vom Verfasser.
[2] Hervorhebung „*Schuld*“ vom Verfasser.

Der Paradigmenwechsel: Vom Sozialstaat zum Konditionalstaat

Angesichts dieses Modernisierungsprozesses stellt sich die Frage, ob solche Veränderungen nur eine kurzfristige Phase in der Entwicklung des Sozialstaats sind oder aber ob hier der Beginn eines langfristigen Paradigmenwechsels vorliegt, der den herkömmlichen Wohlfahrtsstaat durch ein neues Modell substituiert.

Um dies jenseits tagespolitischer Begebenheiten zu beurteilen, sollte man sich noch einmal grundsätzlich den Begriff des Paradigmenwechsels vergegenwärtigen, sodass eine sozialwissenschaftlich fundierte Einschätzung ermöglicht wird. Der Terminus geht ursprünglich auf Thomas Kuhn (1976) zurück und meint die Veränderung von grundlegenden kognitiven Orientierungsmustern zum Begreifen von Sachverhalten und zum Lösen von Problemen, sowohl in der Wissenschaft als auch in der Lebenswelt (vgl. Lichtblau 2002). Sah man z.B. vor Galilei die Welt noch als Scheibe, begreift man sie danach als Kugel und glaubt auch heute noch daran – bis zum Beweis des Gegenteils bzw. bis zu einem neuen Paradigmenwechsel.

Schon deutlich anders als in der physikalischen Welt des Universums ist die soziale Welt der Menschen vielmehr durch sie selbst geschaffen und wird als solche auch durch sie begriffen, d.h., sie existiert kaum unabhängig von ihrer jeweils vorherrschenden Interpretation – also dem kognitiven Orientierungsmuster, sprich: Paradigma.

Dieses Paradigma – so die These – scheint sich in letzter Zeit nun merklich zu verschieben, sodass quasi eine neue Weltsicht der bisherigen Gegebenheiten bewusstseinsmäßig Platz greift. Bezeichnend hierfür ist die Wahrnehmung des Sozialstaates an sich, bei der die Verschiebung des „Weltbildes“ geradezu exemplarisch ist: Wurde der Sozialstaat früher als Errungenschaft und Innovation gesehen, der

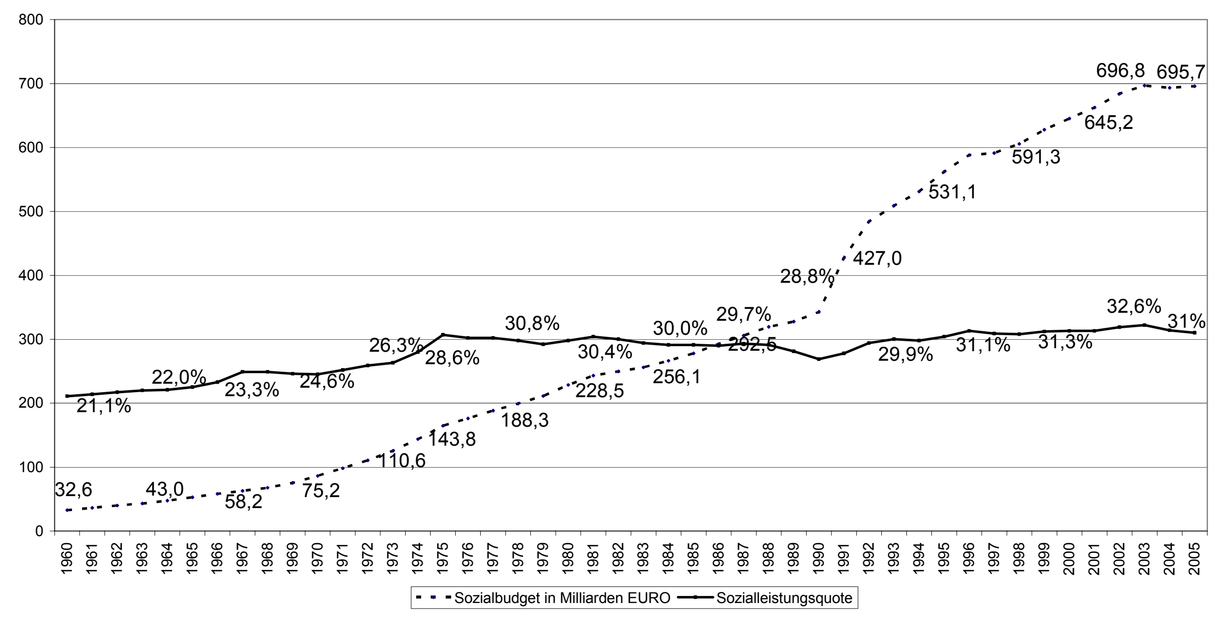
„… das Gemeinwesen zur Förderung sozialer Gerechtigkeit als Richtschnur der Erfüllung öffentlicher Aufgaben verpflichtet …“ (Nullmeier 1995, S. 527),

so wird der Sozialstaat heute immer mehr als Belastung und Bürokratiemoloch begriffen, den man sich nicht mehr leisten kann. Genau so sieht es auch die Agenda 2010, die formulierte:

„Sozial- … Ausgaben engen den Bundeshaushalt und damit das Potential für Zukunftsausgaben immer weiter ein“ (SPD 2003, S. 8). ... „Wir müssen …Änderungen bei den sozialen Sicherungssystemen vornehmen, um die zunehmende Schieflage zwischen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen“ (SPD, S. 14).

Hinterfragt man nun dieses Bild des unbezahlbaren Sozialstaats, so ist zwar richtig, dass das Sozialbudget exorbitant gestiegen ist, so z.B. von 32,6 Milliarden EURO in 1960 auf 695,7 Milliarden EURO im Jahr 2005 (vgl. BMGS 2006). Falsch ist allerdings der Rückschluss, dass damit eine unverhältnismäßig steigende Belastung unserer Volkswirtschaft durch soziale Leistungen verbunden wäre, was sich konkret an der Sozialleistungsquote zeigt (vgl. Abb. 4). Die Sozialleistungsquote setzt ins Verhältnis die Ausgaben für soziale Leistungen einerseits, zum Bruttoinlandsprodukt andererseits, dass ja gemeinhin der Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist.

Abbildung 4: Entwicklung des Sozialbudgets und der Sozialleistungsquote in der Bundesrepublik (1960-2005)



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2006): Sozialbudget 2005 Tabelle I1 (Stand: August 2006)

Mit Blick auf die Daten ist unschwer zu erkennen, dass ein und dieselbe Tatsache, d.h. die Ausgaben für soziale Leistungen in der Volkswirtschaft, nunmehr im Zuge des Paradigmenwechsels völlig anders wahrgenommen wird – nämlich als Kostenexplosion -, obwohl sich im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft kaum etwas verändert hat. Betrug die Sozialleistungsquote z.B. Ende der 70er Jahre ca. 30%, lag sie im Jahr 2005 bei 31,0%, wobei allerdings in der Zwischenzeit nicht unmaßgebliche Ereignisse stattgefunden haben, wie etwa die Einführung der Pflegeversicherung oder – noch epochaler – der Beitritt der DDR zum Bundesgebiet.
Paradigmenwechsel – so die grundlegende Erkenntnis der allgemeinen Wissenschaftstheorie (vgl. Kuhn 1976) – verschieben nicht nur die Sicht der Dinge, sondern zugleich auch die Problemlösungsstrategien, was der entscheidende „Switch" auf dem Weg in einen anderen Sozialstaat ist. Der Sozialstaat mutiert auf dem beschriebenen Weg zu einer Art Konditionalstaat repressiven Typs, der keine Leistung mehr ohne Gegenleistung gewähren will, wobei trotz des rückläufigen Arbeitsvolumens in der Volkswirtschaft ausgerechnet *Arbeit* von den aus der Arbeitswelt Ausgegrenzten eingefordert wird, sodass der Prekarisierung zunehmend Tür und Tor geöffnet ist. Der Paradigmenwechsel besteht dabei vor allem darin, dass ein zuvor unbedingtes Bürgerrecht, d.h. die existenzielle Grundsicherung des eigentlichen Souveräns der Republik, zur Disposition der (Arbeits-)Auflagen durch den Staat und seine Organe gestellt wird, obwohl der Staat doch seine verfassungsrechtliche Legitimation erst durch die – auch existenziell – souveränen Bürger beziehen kann.

Brüche im sozioökonomischen Gefüge

Die Zangenbewegung des Konditionalstaates bewirkt vor allem zweierlei, was man als Prekarisierung ohne Arbeit sowie als Prekarisierung mit Arbeit bezeichnen kann. Durch den Abbau vorrangiger Leistungen, die auf Versicherungsansprüchen auf Grund von langfristiger Erwerbsarbeit basierten (Arbeitslosengeld I gem. SGB III), geraten die Bürger ohne Rückkehrmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt schon bereits nach kurzer Zeit ins öffentliche Fürsorgesystem (SGB II), das nunmehr Arbeit um jeden Preis verlangt, damit sie sich würdig bzw. bedürftig für die staatliche Alimentierung (Arbeitslosengeld II –ALG II) erweisen. Die staatliche Alimentierung beträgt

345,-- Euro pro Monat für den Alleinstehenden bzw. Haushaltsvorstand (plus Unterkunftskosten), wobei die zusätzliche Arbeit gem. § 16 Abs. 3 SGB II in der Regel einen bis anderthalb Euro Mehraufwandsentschädigung (pro Stunde) kennt, die ergänzend zum ALG II zu gewähren ist, ohne jedoch damit ein reguläres Arbeits- oder auch Sozialversicherungsverhältnis zu begründen.

Vergegenwärtigt man sich die Auswirkungen dieser so genannten Hartz-IV-Reformen für Arbeitslose noch einmal praktisch, insbesondere auch im Hinblick auf die materielle Situation, so zeichnet sich das folgende Bild als Konsequenz für die Betroffenen ab: Der Bezug von Arbeitslosengeld mit einer Durchschnittshöhe von bisher ca. 700,-- € pro Monat (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2003, S. 68), wird in der Regel auf ein Jahr begrenzt und die sich bislang anschließende Arbeitslosenhilfe – mit vormals einem durchschnittlichen Leistungssatz von 500,--€ pro Monat (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2003, S. 70) – bewegt sich dann bei dem Bezug von ALG II gerade noch auf Sozialhilfeniveau (s.o.), das allerdings weit unter der EU-Armutsgrenze liegt und für das die Sozialverbände seit Langem eine Erhöhung von mindestens 20% für unabdingbar halten. So sind für die vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen z.T. Verluste im Einkommen von über 50% vorprogrammiert, die Fördern und Fordern für die Betroffenen unmissverständlich spürbar machen. Der Abstieg aus der Zone sozialer Sicherheit erfolgt nunmehr mit erschreckender Geschwindigkeit in Richtung auf ein gesellschaftliches Subsegment, das in der neuesten Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung nicht ganz zu Unrecht als Prekariat bezeichnet worden ist (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2006).

Aber auch die Pflichtarbeiten im Rahmen des SGB II bieten in aller Regel keine Aus- bzw. Aufstiegsperspektiven für die Betroffenen an, denn sie bilden jetzt schon eine Art Sonderarbeitsmarkt, in dem im Jahr 2005 insgesamt bereits 630.000 Leistungsbezieher untergebracht waren (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006, S. 127), was im Übrigen auch der Entspannung der Arbeitslosenstatistik dient. Allerdings erhielten über 95% der so Beschäftigten keinerlei Arbeitsentgelt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006, S. 127) und sie konnten im Rahmen der Mehraufwandsentschädigung auch keine neuen Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung begründen, die dann nach Auslaufen der befristeten Maßnahmen im SGB II wenigstens etwas bessere monetäre Perspektiven (ALG I im SGB III) hätten bieten können. Ausweglos prekär ist die Situation der Betroffenen vor allem immer dann, wenn weder Einmündungen in Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch reguläre Sozialversicherungsansprüche absehbar sind, was für einen Großteil der ca. sieben Mill. ALG II- und Sozialgeld-Bezieher (Angehörige in den Bedarfsgemeinschaften) leider viel zu oft der Fall ist. So ergibt sich insbesondere für die Leistungsbezieher in Arbeitsgelegenheiten und deren Familien, dass trotz Arbeit im neuen Workfare-System das Versprechen auf Inklusion nicht eingelöst wird, sondern vielmehr des Öfteren Exklusion erzeugt und vorangetrieben wird, die einen Anspruch auf marginale Existenzsicherung am Rande der Gesellschaft gegen nicht selten desintegrative Pflichtarbeit tauscht. Hier bildet sich ein Konglomerat aus sozialen und ökonomisch Benachteiligungen, das manchmal auch räumlich segregiert, zumal wenn die Übernahme der Unterkunftskosten mit Auflagen zur Nutzung preiswerten Wohnraums – zumeist in problembelasteten Quartieren – verbunden ist

Mit der prekären Beschäftigung (400-Euro-Jobs, Ich-AGs, Zeitarbeit, Praktika, Werkverträge etc.) sowie mit der Tätigkeit im Niedriglohnsektor auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist ein weiterer wichtiger Grund genannt, warum Menschen – trotz Arbeit - zusätzlich Leistungen nach Hartz IV (SGB II) beziehen müssen: Wenn denn der Lohn zur Existenzsicherung nicht reicht, gibt es einen Rechtsanspruch auf aufstockende Sozialleistungen, was im Übrigen immer schon, d.h. seit Bestehen der Sozialhilfe aus den frühen 60er Jahren des vorherigen Jahrhunderts, gesetzlich so geregelt war, um das sozialstaatlich garantierte Existenzminimum zu sichern. Dass diese Aufstockungsregelung im Rahmen des SGB II inzwischen ca. 900.000 Menschen in der Bundesrepublik betrifft, macht außerdem bedrückend deutlich, dass das Working-poor-

Phänomen nicht nur in den USA beheimatet ist, was hierzulande nicht zuletzt auf Deregulierung und Tarifverhandlungsschwäche der Gewerkschaften in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit beruht. Insgesamt zählt der Niedriglohnsektor in der Bundesrepublik ca. sechs Mill. Beschäftigte, die – so die Definition - weniger als zwei Drittel des Medians des Bruttomonatseinkommens aller sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten verdienen, das hieß zum Beispiel im Jahr 2002 weniger als 1.709,-- Euro in Westdeutschland (vgl. Kalina/Weinkopf 2006). Vor diesem Hintergrund kann es dann auch nicht sehr verwundern, dass die aktuelle Armuts-Studie der Universität Frankfurt und der Hans-Böckler-Stiftung zusätzlich zum offiziellen Leistungsbezug im SGB II (s.o.) noch einmal eine Dunkelziffer von ca. 3,2 Mill. potentiell Berechtigten ermittelt hat, wobei dieses Problem verdeckter Armut insbesondere die Erwerbstätigen, d.h. Beschäftigte im Niedriglohnsektor, betrifft (vgl. Becker 2006, S. 37 f.).

Angesichts dieser gesamten Entwicklung nun von der Entstehung einer Unterschicht in der Bundesrepublik zu sprechen, wie dies in den tagespolitischen Diskussionen zuletzt der Fall war (vgl. z.B. Schnibben 2006), erscheint allerdings aus soziologischer Sicht eher verfehlt. Verfehlt nicht etwa, weil es keine Schichten gäbe, wie der Vize-Kanzler Müntefering mit Verweis auf „lebensfremde Soziologen“ meinte (vgl. Schnibben 2006, S. 30), sondern vielmehr weil der Schichten-Begriff – übrigens im Gegensatz zur Klassenterminologie - prinzipiell immer vertikale Mobilität verspricht (vgl. z.B. Doer/Schneider 1982, 105 ff.; Schäfer 1995, S. 269), die jedoch bei prekär Deklassierten zumeist kaum anzutreffen ist. Sie sind in der Regel nicht mehr in der Lage, durch Erwerbsarbeit ihre wirtschaftliche Lage und den sozialen Status zu verändern, zumal ihre Arbeit wenig wertgeschätzt oder gar nicht mehr gebraucht wird. Dies zeigt auch, dass der traditionelle Klassenbegriff für die jetzigen Verhältnisse ebenfalls nicht mehr so stimmig ist, weil das – wenn man so will – neue Prekariat, anders als das alte Proletariat, kaum noch Verweigerungspotentiale hat, denn seine Arbeitskraft erweist sich ja zunehmend mehr als unverkäuflich. So gesehen ist der Terminus „Prekariat“ nicht schlecht gewählt (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2006), da er die Tragik der Ausgrenzung annähernd deutlich macht, die nämlich typischerweise kaum noch durch individuelle, aber wohl auch wenig durch kollektive Anstrengung zu überwinden ist. Gefragt ist damit Solidarität, d.h. das Essential aller Sozialstaatlichkeit, zumal der Abstieg zum Prekariat jederzeit möglich ist, was man vom Ausstieg offensichtlich nicht mehr behaupten kann.

Literatur und Quellen

Althammer, Jörg 2002: Erwerbsarbeit in der Krise? Zur Entwicklung und Struktur der Beschäftigung im Kontext von Arbeitsmarkt, gesellschaftlicher Partizipation und technischem Fortschritt, Berlin

Arendt, Hannah 2002: Vita activa oder Vom tätigen Leben, München / Zürich

Becker, Irene 2006: Armut in Deutschland – Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG II-Grenze; Frankfurt

Blanke, Bernhard / v. Bandemer, Stephan 1999: Der „aktivierende“ Staat. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50. Jhg., Heft 6, S. 321-331

Blanke, Bernhard / Lamping, Wolfram / Plaß, Stefan / Schridde, Henning 2002: Der Aktivierende Staat: Positionen, Begriffe, Strategien - Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Boeckh, Jürgen / Huster, Ernst-Ulrich / Benz, Benjamin 2006: Sozialpolitik in Deutschland, 2. Aufl. Wiesbaden

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) 2003: Zahlen-Fibel – Ausgabe 2003 (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 101), Nürnberg

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) 2006: Arbeitsmarkt 2005 – Arbeitsmarktanalyse für Deutschland (Sondernummer der amtlichen Nachrichten für Arbeit –ANBA), Nürnberg

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2006: Sozialbudget 2005 - Tabellenauszug, Tabelle I1 http://www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A230-2003.pdf vom 7.11.06

Bundestagsfraktion der F.D.P. 2001: Für eine beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik – Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren. In: : Deutscher Bundestag (Hrsg.): Drucksache 14/6951 v. 29.09.2001.

Bundestagsfraktionen der CDU/CSU 2001: Arbeit statt Sozialhilfe – Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Drucksache 14/7443 v. 13.11.2001.

Bundestagsfraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2001: Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Drucksache 14/7293 v. 7.11.200

Bußmann, Ulrike / Stöbe-Blossey, Sybille 2003: Aktivierung der Freiwilligenarbeit als Element eines aktivierenden Staates. In: Dahme, Hans-Jürgen / Otto, Hans-Uwe / Trube, Achim / Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, S. 127-147

Damkowski, Wulf / Rösener, Anke 2003: Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat - Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept, Berlin

Doer, Hartmut / Schneider, Gerd 1982: Soziologische Bausteine, Bochum

Evers, Adalbert / Leggewie, Claus 1999: Der ermunternde Staat - Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50. Jhg., Heft 6, S. 332-334

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) 2006: Gesellschaft im Reformprozess, Bonn

Giddens, Anthony 1999: Der dritte Weg - Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt/M

Hartwich, Hans-Hermann 1977: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 2. Aufl., Opladen

Heinze, Rolf / Strünck, Christoph 2000: Die Verzinsung des sozialen Kapitals - Freiwilliges Engagement im Strukturwandel. In: Beck, Ulrich: Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Frankfurt/M., S. 171- 216

Heinze, Rolf / Strünck, Christoph 2001: Aktivierender Staat III - Politik zur Entfaltung des bürgerschaftlichen Engagements. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 5, S. 163-166

Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia 2006: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland – Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? In: IAT-Report, Nr. 3, Gelsenkirchen, http://www.iatge.de/iat-report/2006/report2006-03.pdf vom 8.11.06

Kuhn, Thomas 1976: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt/M.

Lichtblau, Klaus 2002: Paradigma. In: Endruweit, Günter / Trommsdorf, Gisela (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie, 2. Aufl., Stuttgart

Mezger, Erika / West, Klaus 2000: Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg

Nullmeier, Frank 1995: Sozialstaat. In: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Bonn

Opielka, Michael 2004: Sozialpolitik – Grundlagen und vergleichende Perspektive, Reinbek

Schäfer, Bernhard 1995: Grundbegriffe der Soziologie, Opladen

Schnibben, Cordt 2006: Die Überflüssigen. In: Der Spiegel, Nr. 43, S. 28-30

Schröder, Gerhard 2002: Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung schaffen: Für eine Partnerschaft in Verantwortung - Regierungserklärung v. 29.10.2002, Berlin

Schröder, Gerhard 2003: Mut zum Frieden und Mut zur Verantwortung - Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag v. 14.3.2003, Berlin

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Hrsg.) 2003: Agenda 2010 - Mut zur Veränderung, Berlin

Thieme, Jörg 1991: Soziale Marktwirtschaft – Ordnungskonzeption und wirtschaftspolitische Gestaltung, München

Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft – Bundesvorstand 2006 (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Informationen, Nr. 3, Berlin